

6 QUERSCHNITTSANALYSE

6.1 GENDER-MAINSTREAMING

6.1.1 EINFÜHRUNG

Gender-Mainstreaming verfolgt das Ziel, die geschlechtsspezifischen Unterschiede auf allen politischen und gesellschaftlichen Ebenen sichtbar zu machen und bei allen politischen Maßnahmen die Konsequenzen für die Chancengleichheit von Frauen und Männern zu beachten. Gender-Mainstreaming bedeutet daher, dass die Politik bei allen gesellschaftlichen Vorhaben den unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern Rechnung trägt, ausgehend von der Annahme, dass es keine geschlechtsneutrale Wirklichkeit gibt.

Der verhältnismäßig junge Gender-Mainstreaming-Ansatz knüpft an eine Vielzahl von Rechtsgrundlagen an. Gemäß Art. 3 Abs. 2 GG ist es die Aufgabe des Staats, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken. Auf EU-Ebene wurde der Gender-Mainstreaming-Ansatz mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags am 1. Mai 1999 umfassend rechtlich verbindlich festgeschrieben. Art. 2 und 3 des EG-Vertrags verpflichten die Mitgliedstaaten zu einer aktiven Gleichstellungspolitik im Sinne des Gender-Mainstreamings, indem diese auf die Beseitigung von Ungleichheiten hinzuwirken und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern haben. Ein umfassendes Diskriminierungsverbot sieht Art. 13 EG-Vertrag vor.

Der Grundsatz der Gleichbehandlung von Frauen und Männern wird durch zahlreiche EU-Richtlinien (RL), basierend auf Art. 13 EG-Vertrag (Bekämpfung der Diskriminierung u. a. aus Gründen des Geschlechts) und Art. 141 EG-Vertrag (Grundsatz der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, einschließlich des Grundsatzes des gleichen Entgelts bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit), konkretisiert.¹ Nationale Gesetze und das Verwaltungshandeln der Mitgliedstaaten können einer rechtsverbindlichen gerichtlichen Überprüfung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) unterworfen werden, wobei die Rechtsprechung des EuGH im nationalen Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden muss. Nach gefestigter EuGH-Rechtsprechung liegt eine mittelbare Diskriminierung dann vor, wenn das nationale Recht eine Maßnahme vorsieht, „die zwar geschlechtsneutral formuliert ist, tatsächlich aber einen viel höheren Prozentsatz der Frauen als der Männer benachteiligt, es sei denn, dass diese Maßnahme durch objektive Faktoren gerechtfertigt ist, die nichts mit einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu tun haben. Dies ist der Fall, wenn die gewählten Mittel einem legitimen Ziel der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten dienen (...) und zur Erreichung dieses Ziels geeignet und erforderlich sind“ (so z. B. EuGH vom 8.2.1996, Rs. C-8/94 - Laperre - , Slg. 1996, I-273, 294).

Für die Gleichstellungsprüfung ihrer Legislativvorschläge etc. unterhalb des Tatbestands der mittelbaren Diskriminierung orientiert sich die Europäische Kommission an den folgenden drei grundlegenden Prüfungsschritten:

¹ Für den Bereich der Sozialen Sicherungssysteme zu nennen sind insbesondere die RL 79/7/EWG des Rats vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit sowie die RL 86/378/EWG des Rats vom 24. Juli 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit in Verbindung mit der RL 96/97/EG des Rats vom 20. Dezember 1996 zur Änderung der Richtlinie 86/378/EWG.

1. Prüfung und Feststellung der geschlechtsspezifischen Relevanz

- Erhebung von nach Geschlecht aufgeschlüsselten Daten.
- Welche Zielgruppen werden von der Maßnahme betroffen? Hat die Maßnahme Einfluss auf das tägliche Leben eines Teils der Bevölkerung?
- Existieren Unterschiede zwischen Männern und Frauen im Hinblick auf Rechte, Ressourcen, Beteiligung, Werte und Normen?

2. Bewertung der geschlechtsspezifischen Auswirkung der Maßnahme anhand von verschiedenen Kriterien

- u. a. Beteiligung (z. B. Gremien, Entscheidungspositionen, Gehaltsgruppen, Verbände), Ressourcen (wie Zeit, Raum, Geld, Information, Bildung etc.), Normen und Werte, die die Geschlechterrollen beeinflussen, Rechte sowie Zugang zu Rechten.

3. Umsetzung des Bewertungsergebnisses; gleichstellungspolitische Ausrichtung der Maßnahme

- Wie kann die geplante Maßnahme dazu beitragen, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern?

6.1.2 EINZELMASSNAHMEN IN DEN EINZELNEN SOZIALVERSICHERUNGSZWEIGEN

Die Gender-Mainstreaming-Perspektive erstreckt sich nur auf eine Betrachtung der Reformvorschläge für die einzelnen Sozialversicherungszweige. Damit werden wesentliche Aspekte, die für die Beurteilung von Geschlechterverhältnissen insgesamt relevant sind, wie beispielsweise der Arbeitsmarkt, dessen geschlechtermäßige Segmentierung auf die Sozialversicherungssysteme durchschlägt, notwendigerweise ausgeblendet. Der Kommission lag keine umfassende Bestandsaufnahme und konsistente Bewertung der geschlechtsspezifischen Wirkungen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik vor. Daher

beschränkt sich die folgende Darstellung auf Partialanalysen der Kommissionsempfehlungen.

6.1.2.1 GESETZLICHE RENTENVERSICHERUNG

Zunächst wird im Wege einer Bestandsaufnahme auf die Situation der Alterssicherung von Frauen und Männern eingegangen. Nachfolgend sollen im Hinblick auf die einzelnen, von der Kommission beschlossenen Reformmaßnahmen geschlechtsspezifische Tendenzen herausgearbeitet werden, ohne dass eine darüber hinausgehende Betrachtung des Status quo erfolgen könnte.

GEGENWÄRTIGE SITUATION DER ALTERSSICHERUNG VON FRAUEN UND MÄNNERN

Die durchschnittlichen Altersrenten von Frauen fallen vor allem als Folge der kürzeren Erwerbsbiografien deutlich geringer aus als die entsprechenden Altersrenten von Männern. In den alten Bundesländern verfügen Frauen mit durchschnittlich 456 € über weniger als die Hälfte der durchschnittlichen Altersrente von Männern.² In den neuen Bundesländern erhalten Frauen im Durchschnitt 635 € und Männer 1.061 €. Die durchschnittliche Rentenhöhe der jüngeren rentenversicherten Frauen wird aber aufgrund der bisherigen Gesetzesänderungen zu Gunsten von Frauen um gut 16 % höher ausfallen als die der heute etwa 60-jährigen Frauen.³

Erhebungen der durchschnittlichen Nettogesamteinkommen⁴ von Kleinstrentnerinnen und -rentnern (Personen mit einer Rentenhöhe von bis zu 600 DM) zeigen, dass die vielfach bestehende Annahme, kleine Renten gingen zwangsläufig mit Altersarmut einher, nicht zutreffend ist. Dies trifft sowohl für Alleinstehende wie auch für Ehepaare zu. In letzterem Fall wird das Sicherungsziel für Frauen häufig aber nur in abgeleiteter Form erreicht.⁵

Zudem besteht kein signifikanter Zusammen-

² Quelle: VDR-Statistik zu den durchschnittlichen Rentenhöhen nach Rentenarten und Geschlecht (Stand: 31.12.2001).

³ Quelle: Studie „Altersvorsorge in Deutschland“ (AVID) für den Bereich der alten Bundesländer.

⁴ Quelle: Studie „Alterssicherung in Deutschland“ (ASID 1999).

⁵ Allein stehende Männer mit einer eigenen Rente unter 600 DM verfügten 1999 über ein Nettogesamteinkommen in Höhe von 2.709 DM (alte Bundesländer), allein stehende Frauen über ein Nettogesamteinkommen in Höhe von 1.899 DM (alte Bundesländer) bzw. 1.629 DM (neue Bundesländer) und Witwen mit einer Witwenrente unter 400 DM über ein Nettogesamteinkommen in Höhe von 1.866 DM (alte Bundesländer) bzw. 1.652 DM (neue Bundesländer).

hang zwischen dem Nettoalterseinkommen und der Kinderzahl. In den alten Bundesländern fällt das Nettoalterseinkommen von allein stehenden Frauen ab 65 Jahren zwar mit einer Differenz von maximal 10 % geringfügig geringer aus, je mehr Kinder sie erzogen haben.⁶ In den neuen Bundesländern zeigt sich aber eine gegenläufige Entwicklung.⁷

Die Differenz zwischen den Alterssicherungsleistungen von Frauen, die keine Kinder erzogen haben, und Frauen mit Kindern hat bereits abgenommen und wird auch in Zukunft noch weiter abnehmen. Die meisten gesetzgeberischen Maßnahmen der vergangenen Jahre zur verbesserten rentenrechtlichen Bewertung von Kindererziehung, etwa die Ausweitung der Kindererziehungszeiten von einem Jahr auf drei Jahre, konnten bei den hier betrachteten Jahrgängen noch nicht voll zum Tragen kommen. Insoweit wird sich auch die finanzielle Situation von Rentnerinnen und Rentnern, die Kinder erzogen haben, in künftigen Statistiken und ASID-Studien deutlich günstiger darstellen.

MODIFIKATION DER RENTENANPASSUNGSFORMEL UND KÜNFTIGE RENTENANPASSUNG ANHAND DER ENTWICKLUNG DER VERSICHERUNGSPFLICHTIGEN EINKOMMEN

Die von der Kommission empfohlene künftige Anpassung der Renten entsprechend der Entwicklung der versicherungspflichtigen Einkommen zielt darauf ab, Abweichungen bei der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter und den versicherungspflichtigen Entgelten entgegenzuwirken, indem zukünftig nicht mehr auf die durchschnittlichen Bruttoentgelte, sondern allein auf die für die Beitragsbemessungsgrundlage wesentlichen versicherungspflichtigen Entgelte abgestellt wird. Die Bereinigung um Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze und um Einkommen der nicht

versicherungspflichtig abhängigen Beschäftigten wirkt sich auf Frauen und Männer gleich aus.

Die Kommission spricht sich für eine Modifikation der Renten Anpassungsformel aus, durch die die jährlichen Rentensteigerungen leicht gedämpft werden.

Wesentliches Instrument ist der neu eingeführte Nachhaltigkeitsfaktor, über den bei der Bestimmung der Anpassungssätze die Entwicklung der Relation von Rentnerinnen und Rentnern zu Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern Berücksichtigung findet. Damit wird die sowohl auf demografische als auch auf ökonomische Ursachen zurückzuführende Veränderung dieser für die Finanzierung der Rentenversicherung entscheidenden Relation in die Renten Anpassungsformel eingestellt. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass langfristig das Versorgungsniveau unter Berücksichtigung der staatlich geförderten Zusatzvorsorge nicht wesentlich unter das derzeitige Versorgungsniveau sinkt. Da hinsichtlich der zunehmenden Alterung der Gesellschaft und der zu erwartenden längeren individuellen Lebenserwartung keinerlei geschlechterbezogene Differenzierung stattfindet, kommt es gegenüber dem Status quo zu keiner anderen Behandlung von Frauen und Männern.

Da die fernere Lebenserwartung von 65-jährigen Frauen zurzeit durchschnittlich um 3,7 Jahre über der der Männer liegt, erhalten Frauen bei gleichen Beiträgen über die Gesamtrentenlaufzeit ein um etwa 25 % höheres Rentenvolumen ausbezahlt als Männer. Diese Relation wird sich auf lange Sicht noch weiter zu Gunsten der Frauen verbessern, da sich die Differenz in der Lebenserwartung von Frauen und Männern im Jahr 2040 auf 4,2 Jahre erhöhen wird (vgl. Kapitel 2). Insofern kommt die einheitliche Anwendung der Formel auf beide Geschlechter weiterhin den Frauen zugute.

⁶ Allerdings ist die Spannweite mit 2.280 DM Nettoalterseinkommen bei Rentnerinnen ohne Kinder und 2.061 DM bei Rentnerinnen mit vier und mehr Kindern nicht sehr groß.

⁷ Hier ist das Nettoalterseinkommen von allein stehenden Frauen ab 65 Jahren ohne Kinder mit 1.936 DM am niedrigsten und steigt bei Frauen mit zunehmender Kinderzahl auf 2.122 DM bei drei Kindern an. Mit einem durchschnittlichen Nettoalterseinkommen von 2.024 DM liegen auch Frauen, die vier und mehr Kinder erzogen haben, über dem durchschnittlichen Nettoalterseinkommen von kinderlosen Rentnerinnen.

Eine Differenzierung nach der Lebenserwartung, speziellen Risiken etc., wie es teilweise gefordert wird, wäre den Sozialversicherungssystemen aber fremd und aufgrund der Vielzahl der Ausnahmeregelungen kaum praktikabel. Zudem wären die mit solchen Differenzierungen verbundenen Verteilungswirkungen schwer einschätzbar.

ANHEBUNG DER ALTERSGRENZEN UND FLANKIERENDE MASSNAHMEN

Die Kommission befürwortet die stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze ab dem Jahr 2011 auf 67 Jahre bis zum Jahr 2035. Die neue Regelaltersgrenze von 67 Jahren gilt damit erstmals für den Geburtsjahrgang 1969 und jüngere Geburtsjahrgänge. Die Möglichkeit des frühzeitigen Renteneintritts soll erhalten bleiben, könnte aber nach Abschluss der Anhebung der Altersgrenzen im Regelfall erst mit 64 Jahren erfolgen. Die maximale Abschlagshöhe bliebe wie bisher auf 10,8% begrenzt.

Die Anhebung der Altersgrenzen ist im Zusammenhang mit der neuen Renten Anpassungsformel zu sehen und der politischen Zielsetzung, durch dieses Zusammenwirken einen zukünftigen Beitragssatzanstieg über 22% hinaus und ein noch stärkeres Ansteigen der Lohnzusatzkosten zu vermeiden. Von den damit verbesserten Beschäftigungschancen werden Frauen und Männer gleichermaßen begünstigt.

Zunächst handelt es sich bei der Anhebung des Rentenzugangsalters um eine geschlechtsneutrale Maßnahme. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass das durchschnittliche Rentenzugangsalter nach dem Geschlecht divergiert.⁸ Des Weiteren ist zu beachten, dass ein frühzeitiger Renteneintritt in der Regel mit Abschlägen verbunden ist. Zurzeit gelten aber noch Übergangsregelungen, so dass die Abschläge oft noch nicht oder nicht voll in Kauf genommen werden müssen. Mit Auslaufen dieser Regelungen wird sich diese Situation allerdings ändern, weil grundsätzlich jeder

vorgezogene Rentenbezug nur mit Abschlägen möglich sein wird. Es ist insofern nicht prognostizierbar, wie stark vom frühzeitigen Renteneintritt unter Abschlägen zukünftig Gebrauch gemacht werden wird. Bislang entfallen auf gut ein Drittel aller Altersrenten Abschläge (einschließlich der auslaufenden Regelungen zur Altersrente für Frauen und der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit). Bei den Zugängen an Altersrenten war im Jahr 2001 die Inkaufnahme der Rentenabschläge bei Frauen mit rund 38,6% (83.000 Altersrenten) deutlich ausgeprägter als bei Männern mit rund 28,0% (42.000 Altersrenten).⁹ Diese pauschalen Zahlen sagen aber noch nichts über die den unterschiedlichen Lebenswirklichkeiten von Frauen und Männern zu Grunde liegenden Motive aus. Teilweise wird das Argument genannt, dass bei Ehepaaren häufig ein Wunsch bestehe, zeitgleich in Rente zu gehen, weshalb die in der Regel jüngeren Ehefrauen mit dem Rentenbeginn ihrer Ehemänner und vor Erreichen ihrer Regelaltersgrenze in Rente gehen. Empirisch lässt sich dieses Verhalten zur Zeit nicht erhärten. Eine stärkere Inanspruchnahme des frühzeitigen Rentenbeginns unter Abschlägen ist eine neutrale Maßnahme, weil lediglich das Zeitfenster für Frauen und Männer symmetrisch verschoben wird (Parallelanhebung).

Zudem erscheint es fraglich, ob dieses – durchaus legitime – Verhalten in dem Sinne „förderungswürdig“ wäre, dass es von der Solidargemeinschaft der Versicherten finanziert wird. Bei der Bewertung von Lebenswirklichkeiten unter Gender-Mainstreaming-Gesichtspunkten ist zu berücksichtigen, dass vorherrschende Verhaltenscharakteristika nicht zwingend fortgeschrieben werden müssen. Es geht auch um die Frage gesellschaftlichen Wandels und darum, wie sich die Sozialen Sicherungssysteme weiterentwickeln sollen. Wie bereits verschiedentlich hervorgehoben, besteht aufgrund der demografischen Entwicklung sogar die Notwendigkeit, dass die Erwerbsquote von Frauen in den nächsten Jahren kontinuierlich ansteigt. Hierfür ist es auch wichtig, dass die

⁸ BfA-Statistik Rentenzugang (Stand: 2001).

⁹ BfA-Versichertenrentenzugang in den alten und neuen Bundesländern (1997 bis 2001) – durchschnittliche Rentenhöhe bei Rentenzugang (einschließlich Nullrente); vgl. Sabine Ohsmann und Dr. Kalamkas Kaldyabajewa, Rentenzugang der BfA 2001: Über ein Drittel aller Altersrenten mit Abschlägen in: DAngVers 5/6/02, S. 10.

bestehenden Erwerbstätigkeitsreserven bei älteren Frauen vermehrt ausgenutzt werden.

Die bestehenden Rentenabschläge belasten weder Frauen noch Männer über das versicherungsmathematisch gebotene Maß hinaus. Zwar machen sich die Rentenabschläge bei Frauen aufgrund der durchschnittlich längeren Rentenlaufzeit stärker bemerkbar als bei Männern. Dies ist aber lediglich die Kehrseite des Umstands, dass Frauen bei gleichen Beiträgen länger Rente beziehen.

Als Kompromiss zu der abgelehnten abschlagsfreien Altersrente für besonders langjährig Versicherte, die einem besonders hohen körperlichen Verschleiß unterliegen, schlägt die Kommission vor, im Sinne einer flankierenden Regelung eine „Altersrente für besonders langjährig Versicherte“ zu schaffen. Trotz der Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre würden Versicherte mit 45 Jahren, in denen Pflichtbeiträge gezahlt wurden, die Möglichkeit der vorzeitigen Inanspruchnahme der Altersrente erhalten, allerdings unter Inkaufnahme von Abschlägen. Die Kommission spricht sich dafür aus, nur an das – leicht ermittelbare – Kriterium der Pflichtbeitragsjahre und der Berücksichtigungszeiten für Kindererziehung und Pflege anzuknüpfen und nicht an das Vorliegen von körperlichem Verschleiß in bestimmten Berufssparten. Dies ist im Hinblick auf die Wirkung dieser Maßnahme auf Frauen und Männer ebenso positiv hervorzuheben wie die Möglichkeit der rentenrechtlichen Bewertung von Zeiten der Kindererziehung. Gegenwärtig weisen nur 7,5% der Frauen gegenüber 47% der Männer diese Beitrags- und Berücksichtigungszeiten vor. Langfristig dürften vor allem Männer wegen des Trends zu längeren Ausbildungszeiten und zu verstärkten „Patchwork“-Erwerbsbiografien in der modernen Wissensgesellschaft immer seltener die Anspruchsvoraussetzungen für

die „Altersrente für besonders langjährig Versicherte“ erfüllen, während sich der Anteil der anspruchsberechtigten Frauen aufgrund der steigenden Erwerbsneigung und verbesserten Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten erhöhen dürfte. Parallel zu den sich ändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen könnten die Anspruchsvoraussetzungen für die Altersrente für besonders langjährig Versicherte angepasst werden.

HINTERBLIEBENENVERSORGUNG IN DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG

Die Kommission sieht über die Rentenreform 2001 hinaus, deren Reformelemente ihre Wirkung zum Teil erst zukünftig entfalten werden, gegenwärtig keinen Bedarf für weitere Reformmaßnahmen bei der Hinterbliebenenversorgung in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Die Hinterbliebenenversorgung ist für Frauen aufgrund ihrer längeren Lebenserwartung und ihrer geringeren eigenständigen Alterssicherung wesentlich relevanter als für Männer. Die Hinterbliebenenversorgung kommt also vor allem Frauen zugute. Diese Begünstigungen wurden durch die Rentenreform 2001 eingeschränkt, ohne dass selbst ein auf die primär eigenständige Alterssicherung von Frauen angelegtes Rentensystem auf absehbare Zeit auf eine derartige – abgeleitete – Hinterbliebenenversorgung verzichten könnte. Die einzelnen Reformkomponenten der Rentenreform 2001 müssen in der Praxis erst greifen, bevor untersucht werden kann, ob sie die an sie gestellten positiven Erwartungen erfüllen¹⁰ und sich entsprechend auf die jeweiligen Situationen von Frauen und Männern auswirken.

DEREGULIERUNG DER STAATLICH GEFÖRDERTEN ZUSÄTZLICHEN ALTERSVORSORGE

Die Kommission rät bei der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge zu den nach-

¹⁰ Im Einzelnen sind dies die Erwerbsmöglichkeit eigenständiger Rentenanwartschaften durch ein „Rentensplitting“ statt der Witwen- bzw. Witwerrente, die zielgerichtete Förderung durch Ausrichtung auf Personen, die Kinder erzogen haben, die Betonung der fürsorglichen Motivation durch Ausweitung der Einkommensanrechnung sowie die Setzung eines stärkeren Anreizes für jüngere erwerbsfähige und kinderlose Hinterbliebene zur Arbeitsaufnahme durch Befristung der kleinen Witwen-/Witwerrente.

folgenden Maßnahmen: Ausweitung des förderberechtigten Personenkreises auf alle Steuerpflichtigen, Anhebung der förderfähigen Höchstbeiträge nach § 10a EStG auf 4 % der Beitragsbemessungsgrenze, Erhöhung der Transparenz von Kosten und Leistungen, Modifizierung des Zulagenverfahrens, Kompensation für eine mögliche Abschaffung des § 40b EStG sowie Verbesserung der statistischen Informationen. Bei der Mehrzahl dieser Vorschläge liegt es auf der Hand, dass es zu keinen unterschiedlichen Auswirkungen auf Frauen und Männer kommt.

Einer näheren Analyse bedarf allerdings die Vereinfachung des Zulagenverfahrens sowie die Abschaffung der Pauschalbesteuerung unter Ausweitung der steuer- und beitragsfreien Entgeltumwandlung:

Die Vereinfachung des Zulagenverfahrens durch eine nachträgliche Erstattung durch das Finanzamt hat keine erheblichen geschlechterrelevanten Auswirkungen. Die Vereinheitlichung der Grund- und Kinderzulagen führt dazu, dass der zurzeit niedrigere Zulagenbetrag für Erwachsene und der höhere Betrag für Kinder aneinander angepasst werden. Die Kinderzulage als solche bleibt erhalten. Zu bedenken ist allerdings, dass durch die Vorfinanzierung Geringverdiener und damit vor allem auch Frauen betroffen würden mit der Konsequenz, dass für diese Kreise die Akzeptanz der Riester-Rente verringert werden könnte.

Die Ehepartnerzulage kommt bislang in erster Linie verheirateten Frauen bzw. dem Haushaltseinkommen der Eheleute zugute, da Ehegatten, die selbst nicht „riester-berechtigt“ sind (was bislang öfter Frauen betrifft), die volle Zulage ohne eigenen Beitrag erhalten, wenn der Ehepartner seinen Eigenbeitrag leistet.

Aufgrund der Ausweitung des förderberechtigten Personenkreises auf alle Steuerpflichtigen wird zukünftig jeder eine eigene Riester-Rente beziehen können. Für die Abschaffung der Ehepartnerzulagen spricht neben der erhöhten Verwaltungsfreundlichkeit einer entschlackten Zulagen-Regelung auch der Ge-

sichtspunkt einer eigenständigen, anstelle einer abgeleiteten, zusätzlichen staatlich geförderten privaten Altersvorsorge.

Die Kommission hat die Ausweitung der Möglichkeiten zur steuer- und beitragsfreien Entgeltumwandlung im Rahmen des § 3 Nr. 63 EStG erörtert, die die Abschaffung der steuerrechtssystemfremden Pauschalbesteuerung nach § 40b EStG kompensieren könnte, so dass der Förderrahmen für die betriebliche Altersvorsorge insgesamt nicht eingeschränkt würde. Dadurch dass die vorgelagerte Pauschalbesteuerung bislang bei 20 % für Beiträge bis zu 1.752 € im Jahr lag, ist nicht davon auszugehen, dass insbesondere Geringverdienende – und damit verstärkt Frauen – negativ von ihrer Abschaffung betroffen sein würden. Im Gegenteil wurden viele Frauen von dieser Regelung bislang nicht begünstigt. Die Ausweitung der steuer- und beitragsfreien Entgeltumwandlung würde aber Frauen wie Männern in gleicher Weise zugute kommen, da hierbei nicht auf einen bestimmten Grenzsteuersatz abgestellt würde.

6.1.2.2 GESETZLICHE KRANKENVERSICHERUNG

SYSTEMVARIANTEN: PAUSCHALE

GESUNDHEITSPRÄMIEN UND BÜRGERVERSICHERUNG

Die Kommission hat bei den Reformen der Gesetzlichen Krankenversicherung finanzierungsseitige Maßnahmen diskutiert, die in erster Linie das Ziel verfolgen, die Nachhaltigkeit der Finanzierung zu erhöhen und die Belastung des Faktors Arbeit zu senken. Sie empfiehlt der Politik, der weiteren Reform der Beitragserhebung die grundsätzliche Entscheidung voranzustellen, ob die Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung in Richtung einer am Leistungsfähigkeitsprinzip orientierten Bürgerversicherung oder eines am Äquivalenzprinzip orientierten Systems pauschaler Gesundheitsprämien mit sozialem Ausgleich im Steuer-Transfer-System entwickelt werden soll.

Beide Konzepte beinhalten keine systemati-

sche Benachteiligung von Frauen. In beiden Modellen haben alle Versicherten unabhängig von ihrem Geschlecht, ihrem Alter, ihrem individuellen Risiko und ihrem Einkommen Zugang zu der gleichen medizinischen Versorgung. Beiden Ansätzen ist gemeinsam, dass sie trotz der längeren Lebenserwartung von Frauen und deren im Durchschnitt höheren Gesundheitskosten weiterhin Unisex-Tarife vorsehen und die finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Versicherten berücksichtigen.

Allerdings unterscheiden sich die beiden Modelle in der Umsetzung der Leistungsfähigkeitsorientierung bzw. des sozialen Ausgleichs von hohen zu niedrigen Einkommen erheblich. Dieser Ausgleich betrifft Frauen überproportional.

Beim Pauschalprämienmodell wird von jedem Erwachsenen (Kinder bleiben beitragsfrei mitversichert) eine gleich hohe Prämie entrichtet. Gleichzeitig erhalten gering Verdienende über einen sozialen Ausgleich im Steuer-Transfer-System Prämienzuschüsse, wobei sich die Zuschusshöhe – wie im Steuerrecht üblich – am Haushaltseinkommen orientiert. Die Mittel für den sozialen Ausgleich werden weitgehend über die Versteuerung der ausgeschütteten Arbeitgeberbeiträge und aus allgemeinen Haushaltsmitteln bereitgestellt. Das Familieneinkommen bestimmt in diesem Modell auf doppelte Weise die Gesamtbelastung des Haushalts, zum einen bei der Feststellung des Zuschusstatbestands und zum anderen über den Beitrag zur Finanzierung der Steuerzuschüsse für Einkommensschwache.

Bei der Bürgerversicherung wird der soziale Ausgleich hergestellt, indem einkommensbezogene Beiträge erhoben werden mit der Folge, dass Familienangehörige ohne Einkommen beitragsfrei mitversichert sind.

Bei beiden Varianten wird die Gesamtbelastung in Abhängigkeit des Familieneinkommens ermittelt. Die Belastungswirkungen der

einzelnen Reformen gegenüber dem Status quo können daher nur in Bezug auf Haushalte und nicht auf einzelne Haushaltsmitglieder ermittelt werden. Die Beitragshöhe für allein stehende Frauen und Männer wird sich in der Bürgerversicherung nicht signifikant von der im heutigen System unterscheiden. Die Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage und des Kreises der Versicherungspflichtigen betrifft Frauen und Männer in Abhängigkeit ihres Einkommens gleichermaßen. Bei dem System pauschaler Gesundheitsprämien werden etwaige Be- oder Entlastungen von der konkreten Ausgestaltung des sozialen Ausgleichs abhängen.

6.1.2.3 SOZIALE PFLEGEVERSICHERUNG

Die Kommission spricht sich für die Beibehaltung der Sozialen Pflegeversicherung in Form eines modifizierten Umlageverfahrens aus. Das entwickelte Konzept gewährleistet in der präsentierten Variante die nachhaltige Finanzierung der Pflegeversicherung bis zum Jahr 2040 und trägt zudem pflegepolitisch wichtigen Zielen sowie den Bedürfnissen der Pflegebedürftigen Rechnung. Wesentliche Bestandteile des Reformkonzepts sind die Einführung eines Ausgleichsbeitrags für Rentnerinnen und Rentner, die Einführung des Vorsorgesparens der Erwerbstätigen, die Dynamisierung der Pflegeleistungen, die Angleichung der stationären und ambulanten Pflegeleistungen sowie die Ausweitung von Leistungen für Demenzkranke.

Der Ausgleichsbeitrag wird von Männern und Frauen in gleicher Höhe erbracht. Aufgrund der längeren Lebenserwartung von Frauen ergibt sich für Frauen, über die restliche Lebensdauer gesehen, somit eine höhere finanzielle Belastung als für Männer. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass Frauen aufgrund ihrer längeren Lebenserwartung auch in erhöhtem Maße Pflegeleistungen in Anspruch nehmen.

Der Verzicht auf eine Differenzierung nach Geschlechtern bei der Höhe des Ausgleichsbeitrags ist die Kehrseite der in den Sozialversicherungssystemen üblichen Unisex-Tarifierung.

Die jährliche Dynamisierung der Pflegeleistungen kommt Frauen dagegen stärker als Männern zugute, da Erstere statistisch länger und häufiger Leistungen der Pflegeversicherung erhalten. Auch der Erhalt des Pflegegelds wirkt sich besonders für Frauen positiv aus, da sie besonders häufig Familienangehörige pflegen und das Pflegegeld oft an die Pflegepersonen weitergereicht wird.

Gleiches gilt für die vorgeschlagenen Ausweitungen der Leistungen für Demenzkranke, für die ein Zeitzuschlag von 30 Minuten bei der Ermittlung der jeweiligen Pflegestufen zu Grunde gelegt wird. Bereits heute ist die Zahl demenzkranker Frauen erheblich höher als die der Männer. Dieses Ungleichgewicht wird auch bei der prognostizierten Quasi-Verdopplung der Anzahl von Rentnerinnen und Rentnern in etwa erhalten bleiben.

Die Angleichung der ambulanten und stationären Pflegeleistungen in den Pflegestufen I und II oberhalb der bisherigen ambulanten, aber unterhalb der bisherigen stationären Leistungspauschalen betrifft Frauen ebenfalls stärker als Männer. Es ist zu erwarten, dass in Fällen, in denen nicht auf ambulante Pflege ausgewichen wird oder werden kann, ein höherer Eigenbeitrag der Betroffenen selbst bzw. der Sozialhilfeträger zu leisten sein wird. Wie sich hier der finanzielle Anreiz zur Inanspruchnahme der ambulanten Pflege, die von den Pflegebedürftigen im Übrigen überwiegend gewünscht wird, auswirkt und ob es zu einer erheblichen Senkung der Heimquote kommen wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht ermittelt werden. Damit sind die im Einzelfall zu erwartenden Mehrkosten für die pflegebedürftigen Frauen und Männer nicht quantifizierbar. Ob es ein geschlechterbezogenes unterschiedliches Inanspruchnahmeverhalten bezüglich ambulanter und Heimpflege geben wird, ist ebenfalls nicht bekannt.

Durch die Einführung eines über die beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen hinausgehenden, steuerfinanzierten Familienlastenausgleichs wird die Kindererziehung als wesentlicher Beitrag auch zum Systemerhalt der Sozialen Pflegeversicherung honoriert. Hierdurch werden Erziehende gegenüber Nichterziehenden entlastet.

6.2 GESAMTWIRKUNGEN DER REFORMVORSCHLÄGE

Die von der Kommission vorgeschlagenen Reformen zielen im Wesentlichen darauf ab, die nachhaltige Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme zu sichern und die Lohnzusatzkosten zu senken, um die Beschäftigungsmöglichkeiten zu verbessern. Die für die einzelnen Zweige der Sozialen Sicherungssysteme entwickelten Reformkonzepte werden nachfolgend hinsichtlich ihrer Gesamtwirkungen auf Lohnzusatzkosten und auf die Einkommensentwicklung von Erwerbstätigen und Rentnerinnen und Rentnern analysiert.

Diese Analyse muss sich auf die Wirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Gesetzlichen Rentenversicherung und zur Sozialen Pflegeversicherung beschränken. Die Reformoptionen zur Gesetzlichen Krankenversicherung, Bürgerversicherung oder zum Pauschalprämienmodell bleiben hier unberücksichtigt. Während die langfristige Finanzentwicklung für die Renten- und Pflegeversicherung auf der Grundlage des Kommissionsszenarios zur demografischen und ökonomischen Entwicklung (Kapitel 2) mit Hilfe von Projektionsmodellen berechnet werden können, ist dies im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung kaum möglich, da zwar die Auswirkungen der demografischen Alterung, nicht aber die des fiskalisch wichtigeren medizinisch-technischen Fortschritts auf die Kostenentwicklung verlässlich abgeschätzt werden können.

6.2.1 WIRKUNGEN AUF LOHNZUSATZKOSTEN

Die Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung und zur Sozialen Pflegeversicherung steigen unter Status quo-Bedingungen gegenüber dem Status quo (bei der Pflegeversicherung mit der gesetzlich bisher nicht vorgesehenen Leistungsdynamisierung) bis zum Jahr 2030 um insgesamt 5,7 Prozentpunkte an. Durch die von der Kommission vorgeschlagenen Reformmaßnahmen im Bereich der Rentenversicherung und der Pflegeversicherung wird eine deutliche Dämpfung des Beitragssatzanstiegs erreicht. In den Modellrechnungen zur Rentenversicherung steigt der Beitragssatz unter Berücksichtigung der Reformen bis zum Jahr 2030 nicht auf gut 24 %, sondern auf 22 %. In der Pflegeversicherung wird durch das Reformkonzept eine langfristige Stabilisierung des Beitragssatzes bei 1,7 % gewährleistet. Ein Anstieg auf 2,7 % bis zum Jahr 2030 wird damit verhindert. Insgesamt kann durch die Reformen also eine Entlastung der Lohnzusatzkosten gegenüber der Referenzentwicklung um 3,2 Prozentpunkte erreicht werden (siehe Tabelle 6-1).

Der Anstieg der Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung kann durch die vorgeschlagene

nen Reformmaßnahmen zwar deutlich begrenzt, nicht jedoch vermieden werden, da die mit der demografischen Alterung verbundenen Ausgabensteigerungen und Einnahmerückgänge nicht vollständig durch Leistungsrücknahmen aufgefangen werden können, wenn ein angemessenes Sicherungsniveau der Rentenversicherung nach wie vor erreicht werden soll. In der Summe ist zu erwarten, dass die Lohnzusatzkosten insgesamt bis 2030 zurückgehen werden, da die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung aufgrund der langfristig sinkenden Arbeitslosigkeit zurückgehen werden. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass eine der beiden diskutierten Optionen zur grundlegenden Reform der Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (Kapitel 4) umgesetzt wird, und dass – dies ist von vorrangiger Dringlichkeit – durch wettbewerbsstimulierende Strukturreformen auf der Ausgabenseite Wirtschaftlichkeitspotenziale im Gesundheitswesen mobilisiert werden.

Insgesamt sind die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen geeignet, einen wichtigen Beitrag zur Begrenzung der Lohnzusatzkosten und damit zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktsituation zu leisten. Die von einer Umsetzung der Kommissionsempfehlun-

KASTEN 6-1: WIRKSAME REFORMEN DER SOZIALEN SICHERUNGSSYSTEME ERFORDERN AUSSAGEKRÄFTIGE DATEN UND ANALYSEN

Die Arbeit der Kommission stieß immer wieder auf Informationslücken. Diese betrafen weniger die beschreibende statistische Darstellung der Systeme der sozialen Sicherung (mit Ausnahme von Daten zur betrieblichen und privaten Alterssicherung) als vielmehr Erkenntnislücken bezüglich relevanter Verhaltensweisen (so z. B. zum Sparen, zur freiwilligen Altersvorsorge, zur Inanspruchnahme medizinischer Leistungen und zur Inanspruchnahme verschiedener Formen von Pflegeleistungen). Der gesamte Bereich der medizinischen Versorgungsforschung ist in Deutschland unterentwickelt. Die Kommission betont die Bedeutung einer entsprechenden informationellen Infrastruktur. Dabei ist zu beachten, dass in demokratischen Gesellschaften Statistik ein öffentliches Gut darstellt. Dies bedeutet, dass die Öffentlichkeit ein Recht hat, die Informationen – in angemessen anonymisierter Form – zu kennen, die Regierungen und Behörden (bzw. Körperschaften, die mit öffentlichen Mitteln arbeiten) als Entscheidungsgrundlagen nutzen. In den USA ist dieses Recht inzwischen im „Freedom of Information Act“ kodifiziert. Auch in der EU wird eine solche Rechtsgrundlage diskutiert. Wird in Deutschland der „Masterplan zur Reform der amtlichen Statistik“ zielstrebig umgesetzt, so kann er zu einem Vorbild beim Umgang öffentlicher Stellen mit statistischen Informationen werden.

Generell sollte der Staat seinen Bürgerinnen und Bürgern gegenüber verpflichtet sein, Rechenschaft über die Wirksamkeit von Subventionen und Transfers abzugeben. Die Errichtung von Forschungsdatenzentren wäre ein wichtiger Schritt, um diese Ziele zu erreichen.

TABELLE 6-1: ENTWICKLUNG DER BEITRÄGE ZUR RENTEN- UND PFLEGEVERSICHERUNG

	Rentenversicherung			Pflegeversicherung			Wirkung insgesamt
	Referenz	Reform	Differenz	Referenz	Reform	Differenz	
2003	19,5	19,5	0,0	1,7	1,7	0,0	0,0
2005	20,0	19,9	-0,1	1,7	1,7	0,0	-0,1
2010	19,6	19,0	-0,6	1,9	1,7	-0,2	-0,8
2015	20,4	19,6	-0,8	2,1	1,7	-0,4	-1,2
2020	21,5	20,2	-1,3	2,3	1,7	-0,6	-1,9
2025	22,8	21,2	-1,6	2,5	1,7	-0,8	-2,4
2030	24,2	22,0	-2,2	2,7	1,7	-1,0	-3,2
2035	25,2	22,7	-2,5	2,8	1,7	-1,1	-3,6
2040	25,6	22,9	-2,7	3,0	1,7	-1,3	-4,0

Quelle: Eigene Berechnung

gen zu erwartenden positiven Beschäftigungseffekte werden umso stärker ausfallen, je günstiger die makroökonomischen Rahmenbedingungen sind. Durch die angestrebte höhere Beschäftigungsintensität würde auch die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme erhöht.

6.2.2 AUSWIRKUNGEN AUF LÖHNE UND RENTEN

Während die Begrenzung des Beitragssatzanstiegs zur Gesetzlichen Renten- und Sozialen Pflegeversicherung eine spürbare Entlastung auf Seiten der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler bewirkt, wird das Wachstum der verfügbaren Einkommen von Rentnerinnen und Rentnern durch die Reformen verlangsamt.

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte erfahren durch die Reformen bis zum Jahr 2030 eine Erhöhung ihres verfügbaren Einkommens um 1,6 %. Damit liegt das Durchschnittsentgelt nach Abzug der Sozialbeiträge um real 57 € pro Monat höher, als in der Referenzentwicklung (siehe Tabelle 6-2). Das verfügbare Einkommen der Erwerbstätigen insgesamt wird damit im Jahr 2030 um über 25 Mrd. € höher ausfallen. Dabei sind die zu erwartenden positiven Beschäftigungseffekte aus der Begrenzung der Lohnzusatzkosten noch nicht berücksichtigt.

Während die Auswirkungen der vorgeschlagenen Reformpakete für die Erwerbstätigen unmittelbar durch die Entwicklung der Beitragssätze determiniert werden, wird die Ein-

TABELLE 6-2: AUSWIRKUNGEN AUF DIE EINKOMMSENTWICKLUNG VON ERWERBSTÄTIGEN

€/ Monat preisbereinigt ¹⁾	Durchschnittsentgelt	Referenz		Reform		Differenz
		Sozialbeiträge ²⁾	Lohn ohne Sozialbeiträge	Sozialbeiträge ²⁾	Lohn ohne Sozialbeiträge	
2003	2.435	511	1.924	511	1.924	0
2005	2.486	527	1.959	526	1.960	1
2010	2.660	561	2.099	544	2.116	17
2015	2.862	618	2.244	597	2.266	21
2020	3.080	655	2.426	622	2.458	32
2025	3.315	713	2.602	671	2.644	41
2030	3.567	779	2.788	722	2.845	57
2035	3.839	860	2.979	791	3.048	69
2040	4.131	938	3.193	855	3.276	83

1) in Preisen von 2003, Inflationsrate 1,5 % p.a., Durchschnittsentgelt alte Bundesländer.

2) RV und PV-Beiträge gemäß Projektionen, KV-Beitrag konstant bei 14,3 %, ALV-Beitrag sinkt bis 2040 auf 2,5 %.

Quelle: Eigene Berechnung

kommenssituation von Rentnerinnen und Rentnern durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Im Einzelnen wirken auf die Entwicklung der Rentenhöhen:

- die Anhebung der Altersgrenzen für den Renteneintritt,
- die Ergänzung der Rentenanpassungsformel um einen Nachhaltigkeitsfaktor,
- die Einführung des intergenerativen Lastenausgleichs in der Pflegeversicherung durch die Einführung des Ausgleichsbeitrags auf Renten einerseits und die zusätzlichen Renten aus den privaten Pflegekonten andererseits.

In der Referenzentwicklung steigt die inflationsbereinigte Standardrente bis zum Jahr 2030 auf knapp 1.500 € pro Monat und damit um 27,9 % an (siehe Tabelle 6-3). Gleichzeitig sinkt die Relation von Brutto-Standardrente zu Brutto-Durchschnittsarbeitsentgelt (Bruttorentenniveau) von derzeit 48 % auf etwa 42 % ab.¹¹ Der Rentenzahlbetrag, also die Bruttorente abzüglich der Beiträge zur Krankenversicherung der Rentner und zur Sozialen Pflegeversicherung, steigt bis zum Jahr 2030 aufgrund des Beitragssatzanstiegs zur Pflegeversicherung mit 27,2 % etwas langsamer an und liegt bei rund 1.370 € pro Monat.

Da noch keine Informationen über die konkrete Ausgestaltung der für 2005 vom Bundesverfassungsgericht vorgeschriebenen Neuordnung der Rentenbesteuerung vorliegen, sind keine Aussagen über die Nettowirkungen der Kommissionsempfehlungen möglich.

In Folge der vorgeschlagenen Reformen steigt der Rentenzahlbetrag unter Berücksichtigung der verlangsamten Rentenanpassung, des Ausgleichsbeitrags zur Sozialen Pflegeversicherung und der zusätzlichen Rente aus den privaten Pflegekonten bis zum Jahr 2030 auf gut 1.290 € pro Monat und liegt damit etwa 80 € bzw. 5,5 % niedriger als in der Referenzentwicklung. Durch die in den letzten Jahren ergriffenen und von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen werden die Rentensteigerungen in der Zukunft unter den Erhöhungen der Löhne liegen. Im Durchschnitt wird man, wenn man von der unterstellten Reallohnsteigerung von 1,5 % pro Jahr ausgeht, mit einer Differenz zwischen Lohnerhöhung und Rentenanpassung von 0,7 Prozentpunkten pro Jahr rechnen können. Dennoch wird sich der Lebensstandard von Rentnerinnen und Rentnern auf der Grundlage der Kommissionsvorschläge weiter erhöhen, da die Zahlbeträge der Renten insgesamt um inflations-

TABELLE 6-3: AUSWIRKUNGEN AUF DIE EINKOMMSENTWICKLUNG VON RENTNERINNEN UND RENTNERN

€/ Monat preis- bereinigt ¹⁾	Referenz			Reform			Differenz
	Brutto- Standardrente	Sozial- beiträge ²⁾	Renten- Zahlbetrag	Brutto Standardrente	Sozial- beiträge ^{2),3)}	Renten- Zahlbetrag	
2003	1.170	94	1.076	1170	94	1.076	0
2005	1.165	93	1.072	1152	92	1.060	-12
2010	1.196	97	1.099	1171	114	1.057	-42
2015	1.274	104	1.170	1251	122	1.130	-40
2020	1.350	112	1.238	1313	128	1.185	-52
2025	1.423	120	1.304	1376	135	1.241	-63
2030	1.496	127	1.368	1429	139	1.291	-78
2035	1.578	135	1.443	1496	147	1.349	-94
2040	1.687	146	1.541	1584	155	1.430	-112

1) in Preisen von 2003, Inflationsrate 1,5 % p.a., Standardrente alte Bundesländer.

2) PV-Beiträge gemäß Projektion, KV-Beitrag konstant bei 14,3 %.

3) Inklusive Ausgleichsbeitrag und nach Berücksichtigung der Erträge aus dem privaten Pflegekonto.

Quelle: Eigene Berechnung

¹¹ siehe Kapitel 3.3.

bereinigt immer noch 20 % gegenüber den heutigen Werten ansteigen.

Da die Reformvorschläge vorsehen, die Rentenanpassung zu dämpfen und einen von der Rentenhöhe abhängigen Ausgleichsbeitrag für die Soziale Pflegeversicherung zu erheben, werden Rentnerinnen und Rentner nach Maßgabe der jeweiligen Höhe ihrer Rente betroffen. Außerdem wird vorgeschlagen, die Grundsicherung um den Ausgleichsbeitrag anzuheben, so dass insofern einem Anwachsen der Altersarmut vorgebeugt wird.

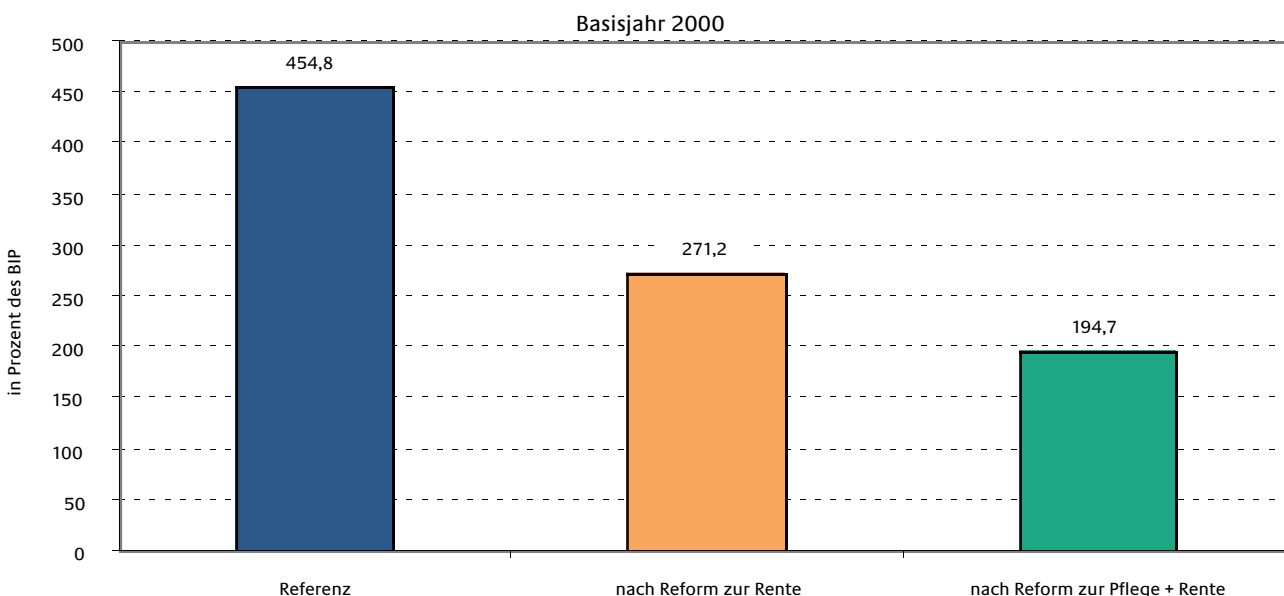
6.2.3 INTERTEMPORALE VERTEILUNGSWIRKUNGEN

Um das vorgeschlagene Reformpaket vor dem Hintergrund der nachhaltigen Finanzierung und der Generationengerechtigkeit zu bewerten, kann in Bezug auf die Gesetzliche Renten- und die Soziale Pflegeversicherung auf das Konzept der Generationenbilanzierung als ein mögliches Bewertungsverfahren zurückgegriffen werden. Im Gesundheitswesen ist das Konzept der Generationenbilanzierung als ausreichender Bewertungsmaßstab umstritten. Bei diesem Konzept zur Messung intertemporaler Verteilungswirkungen wird – vereinfacht ausgedrückt – für jede Kohorte (Geburtsjahrgang) die Nettobeitragszahlung aufsummiert, die

den Barwert der Einzahlungen abzüglich des Barwerts der erwarteten Transfers über die verbleibende Lebenszeit erfasst. Die Summe der Generationenkonten der einzelnen Kohorten aller lebenden und zukünftigen Generationen ergibt die so genannte Nachhaltigkeitslücke. Diese veranschaulicht, in welchem Ausmaß die Ausgaben die Einnahmen insgesamt übersteigen, wenn alle Generationen auch in Zukunft das gegenwärtige Leistungsniveau der Sozialen Sicherungssysteme erhalten sollen. Eine nachhaltige Situation – auf der Grundlage der getroffenen Annahmen zur demografischen und ökonomischen Entwicklung – ist in dieser Betrachtungsweise dann gegeben, wenn die Nachhaltigkeitslücke einen Wert nahe null annimmt.

Die so ermittelte Nachhaltigkeitslücke kann aufgrund der Interdependenzen zwischen dem Steuer- und Sozialversicherungssystem nur im Rahmen einer gesamtstaatlichen Betrachtung bestimmt werden. Die in der Abbildung 6-1 dargestellte Nachhaltigkeitslücke bezieht sich daher nicht ausschließlich auf Finanzierungsunterdeckungen in der Renten- und Pflegeversicherung, sondern umfasst sämtliche staatlichen Ausgaben und Einnahmen, also z.B. auch die Staatsverschuldung. Bei der Bewertung der Reformpakete mit Hilfe dieser

ABBILDUNG 6-1: REDUKTION DER NACHHALTIGKEITSLÜCKE DURCH DIE REFORMPAKETE



Quelle: Eigene Berechnungen

Methode geht es daher nicht um das absolute Niveau der Nachhaltigkeitslücke, sondern vielmehr um die Reduzierung derselben.

Auf der Grundlage des Kommissionsszenarios zur demografischen und ökonomischen Entwicklung (Kapitel 2) und unter der Annahme, dass die Gesundheitsausgaben langfristig um real 2 % p.a. wachsen, beträgt die Nachhaltigkeitslücke in der Referenzentwicklung etwa 450 % des Bruttoinlandsprodukts bezogen auf das Jahr 2000. Eine Differenzierung danach, in welchem Maß die Gesetzliche Rentenversicherung zu diesem Wert beiträgt, ist aufgrund der Finanzierung durch Beiträge und den staatlichen Bundeszuschuss nicht möglich. Durch die von der Kommission vorgeschlagenen Reformen zur Gesetzlichen Rentenversicherung – im Wesentlichen wirken hier die Anhebung der Altersgrenze und die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors – wird diese Nachhaltigkeitslücke um knapp 184 Prozentpunkte auf 271 % reduziert. Dabei entfallen 80 Prozentpunkte auf die Anhebung der Altersgrenzen und weitere 104 Prozentpunkte auf die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors. Durch diese Maßnahmen wird die langfristige Tragfähigkeit des Umlagesystems der Gesetzlichen Rentenversicherung und damit der Fortbestand des Generationenvertrags befördert.

Die Reformmaßnahmen Dynamisierung der Leistungen, finanzielle Gleichstellung von ambulanter und stationärer Pflege und intergenerativer Lastenausgleich im Bereich der Sozialen Pflegeversicherung (Kapitel 5) bewirken eine gleichmäßigere Verteilung der aus dem demografischen Wandel resultierenden Lasten auf die Generationen. Entsprechend verringern diese Maßnahmen auch die gesamtstaatliche Nachhaltigkeitslücke, die dadurch um 76,5 Prozentpunkte reduziert wird. Damit ist es der Kommission gelungen, die Soziale Pflegeversicherung zumindest bis zum Jahr 2040 nachhaltig zu gestalten.

Die verbleibende Lücke in Höhe von 195 % kann weiter reduziert werden, wenn im Gesundheitswesen eine der von der Kommission vorgeschlagenen Reformoptionen (Bürgerversicherung oder Pauschalprämien) umgesetzt und durch wettbewerbsstimulierende Strukturreformen auf der Ausgabenseite zur Mobilisierung von Wirtschaftlichkeitspotenzialen ergänzt wird. Da im Gesundheitsbereich die in der Bevölkerungsalterung angelegte Kostendynamik im Vergleich zu den Kosten des erwünschten medizinischen Fortschritts von deutlich geringerer Bedeutung ist, ist es durchaus umstritten, ob und inwieweit im Gesundheitswesen das Konzept der Generationenbilanzierung ein geeigneter Bewertungsmaßstab ist. Ohnehin ist vor allem die Finanzpolitik über die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte (Schuldenabbau) zu einer Schließung der Nachhaltigkeitslücke gefordert.

Dies zeigt, dass die Kommission Empfehlungen vorgelegt hat, die einen relevanten Beitrag zur Erhöhung der Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme und zur Generationengerechtigkeit leisten.